Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6342

28. 11. 96

Änderungsantrag

der Fraktion der SPD

zur zweiten Beratung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 1997
– Drucksachen 13/5200, 13/5836, 13/6026, 13/6027 –

hier: Haushaltsgesetz 1997

Der Bundestag wolle beschließen:

1. § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997

   „(10) Die Leistung von Ausgaben, die aufgrund von nationalen und internationalen Vereinbarungen und im Bereich von Gemeinschaftsaufgaben unter Parlamentsvorbehalt gestellt sind, bedarf der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages."

   wird ersatzlos gestrichen.

2. Der bisherige Absatz 11 wird Absatz 10.

Bonn, den 28. November 1996

Rudolf Scharping und Fraktion

Begründung

I.

Während der ersten Beratung des Haushaltsentwurfs 1997 am 10. September 1996 führte der haushaltspolitische Sprecher der Fraktion der F.D.P., Dr. Wolfgang Weng, dazu folgendes aus:

„Wir nehmen, meine Damen und Herren, die Verhaltensweise der SPD-geführten Länder nicht mehr hin. Die F.D.P.-Fraktion ist entschlossen, mit der Sperrung eines erheblichen Anteils an den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben zu signalisieren, daß wir bei der Fortführung solcher Konfrontationen nicht ohne Waffen dastehen. Wir werden über dieses Instrument dafür sorgen, daß sol-

che Länder erst dann Geld bekommen, wenn sie ihre Obstruktionspolitik gegen den Bund einstellen."

Die politische Stoßrichtung dieser Äußerungen wurde in Form des § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 umgesetzt, der von den Koalitionsfraktionen während der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses am 21. November 1996 in den Entwurf des Haushaltsgesetzes eingefügt wurde. § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 stellt den Versuch der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen dar, ein anderes Verfassungsorgan, den Bundesrat, bzw. einzelne Länder in einer verfassungspolitisch unzulässigen Weise bei ihrer Haltung zu zustimmungsbedürftigen Gesetzesvorlagen der Bundesregierung unter Druck zu setzen. Das Vorgehen von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen weckt grundsätzliche Zweifel daran, ob sie weiter gewillt sind, zentrale Grundentscheidungen unserer Verfassung zu respektieren.

Mit guten Gründen hat sich das Grundgesetz für den machtbegrenzenden Weg des Bundesstaates mit seiner zwischen Bund und Ländern geteilten Staatsgewalt entschieden.

Schwierigkeiten beim Ausgleich von Bundes- und Länderinteressen, einer zentralen Politikaufgabe in unserem föderalen Staat, dürfen nicht in den Versuch einer politischen Erpressung einmünden, sondern müssen in einer Weise gelöst werden, die die Integrität der Verfassungsorgane respektiert. Anderenfalls wird die Glaubwürdigkeit und die Funktionsfähigkeit des Bundesstaatsprinzips insgesamt beschädigt.

In diesem Sinne ist § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 eine verfassungspolitisch unzulässige wie unerträgliche Bestimmung, die aufgehoben werden muß.

II.

Die mit § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 in den Haushalten von Bund und Ländern bewirkten Blockaden gefährden die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und drohen, die Arbeitslosigkeit weiter zu erhöhen. Die darin zum Ausdruck kommende 100prozentige Sperre aller unter Parlamentsvorbehalt gestellten Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern würde – trotz ihres Unrechtscharakters – zunächst einmal vielen gemeinschaftlichen Investitionsplanungen in den öffentlichen Haushalten die Grundlage entziehen.

Allein im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG (GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, GA Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, GA Ausbau und Neubau von Hochschulen) sowie der Investitionshilfegesetze nach Artikel 104a GG (z. B. Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau oder Städtebau) ist ein Investitionsvolumen des Bundes in der Größenordnung von 10 Mrd. DM blockiert. Gemäß der in der Regel hälftigen Mitfinanzierungsquoten der Länder wird ein entsprechend hohes Investitionsvolumen auf Länderseite in Mitleidenschaft gezogen.

Da diese Investitionsausgaben hohe Multiplikatoreffekte in der Wirtschaft erzielen, bewirkt die Haushaltsblockade eine tiefgrei-

fende Verunsicherung ganzer Branchen, insbesondere der Bauwirtschaft, die ihre Dispositionen auf die Verläßlichkeit staatlicher Investitionsausgaben abstellt. Angesichts von vier Millionen Arbeitslosen ist es unverantwortlich, die Dispositionssicherheit der Wirtschaft aufgrund eines politischen Pokers zu gefährden, und sei es auch nur um Wochen oder Monate. Jeder Tag kostet im Zweifel Arbeitsplätze.

Insbesondere angesichts des dramatischen Einbruchs des Wirtschaftswachstums in Ostdeutschland ist die Verläßlichkeit der staatlichen Investitionsplanung und ihrer Fördermaßnahmen dort von strategischer Bedeutung. Deshalb muß vom Bundeshaushalt 1997 ein wirtschaftspolitisch eindeutiges Signal ausgehen, daß die ohnehin schon um 7 Mrd. DM gegenüber dem Vorjahr verringerten Investitionsausgaben in vollem Umfang unverzüglich realisiert werden.

III.

§ 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen verfassungs- und haushaltsrechtliche Normen.

1. Die Haushaltssperre verstößt gegen den aus Artikel 110 GG abgeleiteten Grundsatz der Haushaltsklarheit. Danach muß eindeutig erkennbar sein, für welche Zwecke Ausgaben in welcher Höhe veranschlagt worden sind. Der Bewilligungsvorbehalt des § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 läßt dagegen völlig im Ungewissen, welche Ausgabenansätze im einzelnen von dieser 100prozentigen Sperre betroffen sind; damit ist auch das insgesamt gesperrte Haushaltsvolumen ungewiß.

2. Mit der Haushaltssperre verstößt der Bundeshaushalt gegen Artikel 115 GG. Da in hohem Maße Investitionsausgaben von der qualifizierten Haushaltssperre betroffen sind, liegt die in § 2 des Haushaltsgesetzes 1997 eingestellte Kreditermächtigung im Volumen von 53,3 Mrd. DM erheblich über den verfügbaren Investitionsausgaben, zu denen der Haushaltsgesetzgeber die Bundesregierung ermächtigt. Da die Bundesregierung die Gültigkeit des Artikels 115 GG zumindest zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nicht bestreitet, ist das Haushaltsgesetz 1997 in diesem Sinne verfassungswidrig.

3. Eine Mitwirkung des Parlaments bzw. des Haushaltsausschusses im Haushaltsvollzug kennt das Haushaltsrecht nur in der Form des § 22 Satz 3 der Bundeshaushaltsordnung: „In Ausnahmefällen kann in Sperrvermerken bestimmt werden, daß die Leistung von Ausgaben oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Deutschen Bundestages bedarf." Von daher bestehen grundsätzliche Zweifel, ob die unbestimmte Form des § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 den Erfordernissen einer im Haushaltsgesetz verankerten qualifizierten Sperre überhaupt genügt, da sich die fragliche Bestimmung nicht auf begründete Ausnahmefälle, sondern auf eine der Sache und damit im Ergebnis auch der Höhe nach unbestimmte Anzahl von Etatansätzen bezieht.

Darüber hinaus darf von einem Sperrvermerk nur „aus besonderen Gründen" Gebrauch gemacht werden; diese können z. B. darin liegen, daß die Etatreife einzelner Vorhaben bei der Haushaltsverabschiedung noch nicht besteht. Der Zustimmungsvorbehalt des Parlaments muß aus einer Erwägung heraus getroffen werden, die in dem betroffenen Sachgebiet selbst ihre Begründung findet. Gerade dies ist nach dem politischen Willen der Koalitionsfraktionen hinsichtlich § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 erklärtermaßen nicht der Fall. Deshalb verstößt § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 gegen die Bundeshaushaltsordnung.

4. § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 verstößt gegen das Recht der Gemeinschaftsaufgaben. Nach Artikel 91 a GG sind Bund und Länder verfassungsrechtlich zum Zusammenwirken bei den Gemeinschaftsaufgaben verpflichtet. Dementsprechend ist die Bundesregierung verpflichtet, die in die Rahmenpläne eingestellten Mittelansätze in ihre Haushaltsentwürfe aufzunehmen und sich entsprechend im Parlament für die Annahme der in den gemeinschaftlichen Planungsausschüssen von Bund und Ländern zustandegekommenen Finanzrahmen einzusetzen. Letzteres hat die Bundesregierung in der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses nicht nur nicht getan, sondern im Gegenteil durch einen entsprechenden Formulierungsvorschlag die vollständige Sperrung der Mittelansätze selbst betrieben. Bereits hierin liegt ein Verfassungsverstoß.

   Die Haushaltshoheit des Deutschen Bundestages ist der Bindung an die Rahmenpläne nicht unterworfen, wie in Artikel 91 a Abs. 4 Satz 4 GG ausdrücklich klargestellt wird: „Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten." Andererseits stellen abweichende Haushaltsentscheidungen des Deutschen Bundestages die in einem notwendigerweise komplizierten Bund-Länder-Verfahren zustandegekommene Rahmenplanung als Ganzes in Frage, denn bei einer Ablehnung der Mittelbereitstellung ergibt sich für die Bundesregierung der Zwang zu Neuverhandlungen über den betreffenden Rahmenplan.

   Daraus folgt, daß der Haushaltsvorbehalt im Artikel 91 a GG keinen Raum für eine qualifizierte Sperre läßt. Der Haushaltsgesetzgeber muß vielmehr eindeutig bestimmen, in welchem Umfang er bereit ist, die in den Rahmenplänen enthaltenen Ausgaben und Projekte mitzufinanzieren. Aus der rechtlichen Stellung der Gemeinschaftsaufgaben in Artikel 91 a GG folgt eine ganz bewußte Bindungswirkung der in den Haushaltsplänen veranschlagten Beträge, die nicht durch eine qualifizierte Sperre unterlaufen werden kann. Mit § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 würde der Deutsche Bundestag den Parlamentsvorbehalt des Artikels 91 a Abs. 4 Satz 4 GG eindeutig überdehnen und einen Verfassungsverstoß begehen.

5. § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 versucht, der Bundesregierung eine Entscheidungskompetenz zu übertragen, die

sie nach dem Recht der Gemeinschaftsaufgaben nicht besitzt. Denn der Deutsche Bundestag kann die Bundesregierung nach Verabschiedung des Haushalts nicht zwingen, die verfügte Haushaltssperre aufzuheben und Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgaben freizugeben. Grundsätzlich steht es im Ermessen der Bundesregierung, die Freigabe qualifiziert gesperrter Mittel beim Haushaltsausschuß zu beantragen oder auch nicht. Dieser. Spielraum steht dem Bund nach dem Recht der Gemeinschaftsaufgaben jedoch nicht zu, da er verpflichtet ist, die im Rahmenplan eingestellten Beträge zu exekutieren.

Wegen der Kollision des § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 mit den Artikeln 110 und 115 GG, dem Recht der Gemeinschaftsaufgaben und dem Haushaltsrecht, ist die Vorschrift aus dem Haushaltsgesetz zu streichen.

IV.

Wegen der mit dieser Vorschrift bewirkten Investitionsblockaden, der in die Länderhaushalte hineingetragenen haushaltswirtschaftlichen Unsicherheiten, der daraus folgenden negativen Wirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung und wegen der mit dieser Vorschrift verbundenen Rechtsverstöße könnte sich der Bundesrat zur Schadensminimierung gezwungen sehen und zum Bundeshaushalt 1997 den Vermittlungsausschuß anrufen. Um diese von der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen zu verantwortende Zuspitzung zu vermeiden, muß § 5 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1997 gestrichen werden.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333